

7

## EL SISTEMA DE PROMOCIÓ DE L'AUTONOMIA PERSONAL I D'ATENCIÓ A LA DEPENDÈNCIA (SAAD)

### RESUM

La promoció de l'autonomia i l'atenció a la dependència ha esdevingut un dret universal i subjectiu des de fa deu anys amb la Llei estatal 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD), i l'aprovació del decret del 2016 que modifica el decret de 2010 per regular aspectes distints de la Llei de dependència a les Illes Balears. Val a dir que entre el 2007 i el 2010 els documents de referència són les resolucions administratives elaborades per la consellera. La Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència de les Illes Balears (XPAD) es crea reglamentàriament el 2010 amb els decrets autonòmics 83/2010 i 84/2010. El 2017 s'aprova un decret que estableix els principis generals d'accés als serveis de la XPAD per a gent gran en situació de dependència.

L'atenció de les persones en situació de dependència i la promoció de la seva autonomia personal és una de les prioritats en matèria de política social i salut a les societats desenvolupades.

La Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat publica mensualment els resultats de la gestió en relació amb el sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència, i ha generat un conjunt d'informacions estadístiques de caire sociodemogràfic que han permès establir un ventall ampli de sèries quantitatives en relació amb l'autonomia personal i l'atenció a la dependència. Així mateix, i pel que fa a les Illes Balears, s'han duit a terme recerques específiques en aquest camp que han posat l'èmfasi en els aspectes següents:

- a) L'anàlisi de la situació de l'atenció a la dependència per territoris: municipi a municipi i per agregats.
- b) L'estudi dels subjectes receptors del dret que preveu la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a la dependència, i els canvis esdevinguts durant els deu anys de la seva aplicació.
- c) El reconeixement de la realitat dels familiars cuidadors encarregats d'atendre'ls.
- d) El procés de desplegament del sistema de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a la dependència (SAAD) i de les prestacions associades al dret.
- e) L'estudi dels factors de prevenció per mitjà de l'observació i l'anàlisi dels programes comunitaris.

Les dades obtingudes s'han publicat o incorporat a les xarxes en línia en documents de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació del Govern de les Illes Balears; a l'Anuari de l'Envel·liment de les Illes Balears i a les memòries del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (vegeu les memòries corresponents als anys 2008, 2009, 2010 i 2011).

### 7.1.

#### INTRODUCCIÓ

En aquest apartat analitzam els criteris marc, el calendari de desplegament de la Llei de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD) des del 2007 i el seu desenvolupament normatiu.

#### 7.1.1. CRITERIS MARC

El desplegament de la LAPAD des del 2007 ha suposat el desenvolupament del Sistema per a l'autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD). El SAAD neix per respondre a les necessitats de la població, que es caracteritzen, entre altres circumstàncies, per: l'envelliment progressiu de la població, la doble presència de les dones a l'esfera productiva i reproductiva i la necessitat del conjunt de la societat d'accedir a serveis públics que permetin organitzar la vida quotidiana amb igualtat d'oportunitats respecte a l'autonomia i la cura de les persones en situació de dependència.

En el període d'aplicació d'aquesta llei, entre el 2007 i el 2017, s'ha impulsat un canvi de model en la protecció de les persones en situació de dependència,

alhora que s'han produït alts i baixos en la cobertura de les necessitats reals de la població. És imprescindible tenir en compte que el finançament de la dependència ha patit canvis durant aquests deu anys. Les variacions es deuen a la situació estructural de l'Estat i la reducció del finançament dels serveis públics en el període post-recessió, entre els anys 2007 i 2012. La Llei de dependència s'aplica a tot l'Estat, però entre el 2007 i el 2012 té un sistema de cobertura mínim a Espanya i un nivell acordat mitjançant conveni entre comunitats autònomes i Estat. Per altra banda, a causa de la situació estructural de reducció de fons públics, aquesta llei pateix una retallada molt important amb el Reial decret 20/2012. Aquest decret té com a conseqüència el canvi dels nivells i graus i una reducció de les prestacions, ja que obliga a fer sortir les persones cuidadores del règim de la Seguretat Social. Igualment, se suprimeix el nivell acordat en les prestacions abans de les restriccions de pressupost i les comunitats autònomes passen a finançar el sistema en un 80%.

En síntesi, el Sistema d'Atenció a la Dependència, en condicions òptimes d'aplicació, permet introduir l'Administració i el conjunt de les polítiques públiques en l'atenció de les persones dependents, que sempre era atesa exclusivament des de l'àmbit privat i representava una càrrega per a les famílies, especialment per a les dones.

En els deu anys de desplegament de la llei a les Illes Balears es pot constatar un esforç institucional notable per regularitzar la situació de dependència de les persones en la percepció del seu dret. Així i tot, el

finançament públic per donar cobertura a les demandes de la llei no s'ha complert de manera sostinguda al llarg de tot aquest període.

Tanmateix, cal tenir present l'esforç de col·laboració de les distintes institucions a escala autonòmica, insular, local i sovint mancomunal per desplegar una llei de caràcter estatal. Val a dir que la dificultat de col·laboració ve especialment marcada pel fet de disposar de competències diferents. Tot i així, cal tenir present que el desplegament del sistema està en una fase jove de desenvolupament però que ja permet treure conclusions de les conseqüències de l'aplicació en les condicions de vida de les persones destinatàries.

L'aprovació d'un calendari de desenvolupament de la llei en el període 2007-2014 no només obeïa a la necessitat d'esglaonar la implementació dels tres graus i tres nivells previstos a la valoració del grau de dependència, sinó sobretot a evitar un bloqueig del sistema. Amb el Reial decret del 20/2012 es posposava l'entrada en vigor dels drets per a les persones valorades amb grau I, de dependència moderada (nivell 1).

La llei de dependència té la particularitat de ser una norma de gran complexitat en el seu desplegament a causa de l'articulació d'accions i competències per part de nivells d'administració diferents. Tot i que es tracta d'una norma estatal aprovada per les Corts Generals de l'Estat, l'execució de la llei correspon a les comunitats autònomes, ja que són les administracions que tenen les competències en matèria de serveis socials.

Segons la llei, entre les activitats bàsiques de la vida diària (ABVD) s'inclouen les tasques més elementals de la persona, que permeten viure amb un mínim d'autonomia i independència; en concret: la cura personal, les activitats domèstiques bàsiques, la mobilitat imprescindible, reconèixer persones i objectes, orientar-se, entendre i executar ordres o tasques senzilles.

### 7.1.2. CALENDARI DE DESPLEGAMENT

La posada en marxa a partir del 2007 de la LAPAD per engegar el funcionament del sistema incloïa la implantació d'un calendari d'actuació marcat en el període 2007-2014. Aquest calendari preveu l'aplicació progressiva de les ajudes i serveis de la dependència, que fins al 2010 ha aconseguit les accions següents:

- 2007: persones valorades en el grau III, de gran dependència, nivells 2 i 1.
- 2008-2009: persones valorades en el grau II, de dependència severa, nivell 2.
- 2009-2010: persones valorades en el grau II, de dependència severa, nivell 1.

Des del 2011 fins al 2014 s'haurà de desenvolupar l'aplicació del dret als casos de dependència moderada (grau I, nivells I i 2).

El 2012, en resposta a l'aplicació del Reial decret llei 20/2012, que suprimeix els nivells, s'aplica amb un retràs considerable l'entrada al sistema de les persones valorades amb el grau I de dependència

moderada (nivells 1 i 2). L'entrada de les persones al sistema valorades en el grau I finalitza el mes de juliol de 2012. Alhora que cal considerar una moratòria en la percepció d'ajudes econòmiques per part de la població destinatària d'aquestes ajudes, que han implicat un important impacte econòmic i social.

### 7.1.3. DESENVOLUPAMENT NORMATIU

L'activitat legisladora en relació amb la Llei de dependència ha estat intensa, especialment a les comunitats autònomes. A les Illes Balears en concret, el desenvolupament de la LAPAD ha fet actualitzar la normativa sobre persones grans i persones amb discapacitat i en l'àmbit de serveis socials en general.

Pel que fa a la normativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el període 2011-2017 (recordam que la darrera publicació de la memòria del CES data de 2011), recollim les següents informacions publicades per la Direcció General de Dependència:

- Decret 83/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals del procediment per al reconeixement de la situació de dependència, la intensitat de protecció dels serveis i el règim de compatibilitat de les prestacions del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència de les Illes Balears, i en concreta les prestacions econòmiques. El Decret 5/2016, de 5 de febrer, modifica el Decret 83/2010 i es crea la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència.

- Decret 84/2010, de 25 de juny, que regula els criteris per calcular la capacitat econòmica de les persones beneficiàries de les prestacions assistencials que formen part de la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència de les Illes Balears, i també concreta les prestacions econòmiques del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència;
  - Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones en situació de discapacitat, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainular per a aquestes persones. El Decret 54/2013, de 5 de desembre, i el Decret 31/2016, de 27 de maig, modifiquen el Decret 86/2010.
  - Decret 48/2011, de 13 de maig, pel qual es regulen els principis generals i les directrius de coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics.
  - Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears per al període 2011-2014.
  - Decret 10/2013, de 28 de febrer, pel qual es fixen els principis generals del Registre Unificat de Serveis Socials de les Illes Balears i dels procediments per a l'autorització i l'acreditació de serveis socials, i es regulen la secció suprainular del registre i els procediments per autoritzar i acreditar serveis socials d'àmbit suprainular.
  - Decret 48/2015, de 27 d'octubre, pel qual s'estableixen els principis generals als quals s'han de sotmetre els concerts socials, en substitució al Decret 18/2015, de 10 d'abril.
  - Decret 6/2016, de 5 de febrer, pel qual es regulen els principis generals que han de regir el funcionament de les entitats tutelars de les persones adultes incapacitades judicialment.
  - Decret 66/2016, de 18 de novembre, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2017-2020 i s'estableixen principis generals per a les carteres insulars i locals.
  - Decret 63/2017, de 22 de desembre, sobre els principis generals dels procediments d'accés als serveis de la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència per a Gent Gran en Situació de Dependència.
- En aquest període s'han publicat una sèrie de lleis estatals i un decret llei que tenen implicacions directes en l'aplicació de la Llei de dependència, el seu finançament i la regulació quant a les competències de serveis socials. Val a dir que la normativa de l'Estat que té una incidència cabdal en el finançament del sistema fou la dels anys 2012 i 2013, que va intentar liquidar el sistema de protecció de la dependència. A continuació es detallen els noms, les dates i el contingut general d'aquestes:
- Llei 10/2013, de 23 de desembre, de modificació de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears;

- Decret llei 2/2014, de 21 de novembre, de mesures urgents per aplicar a les Illes Balears la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

S'han aplicat les següents ordres que tenen implicació indirecta en la promoció de l'autonomia personal, a continuació es detallen els continguts, títols i dates d'aprovació:

- Ordre de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració de 8 de febrer de 2011, per la qual s'estableix el catàleg de serveis socials d'àmbit supràinsular de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
- Ordre de la consellera de Família i Serveis Socials de 4 de juliol de 2014, de modificació de l'Ordre de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració de 8 de febrer de 2011, per la qual s'estableix el catàleg de serveis socials d'àmbit supràinsular de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
- Ordre del conseller de Territori, Energia i Mobilitat de 26 d'abril de 2016, de modificació de l'Ordre del conseller d'Agricultura, Medi Ambient i Territori de 4 de gener de 2015, per la qual s'estableixen les bases reguladores per concedir subvencions al lloguer d'habitatges, rehabilitació edificatòria, regeneració i renovació urbanes, per a la implantació de l'informe d'avaluació d'edificis i rehabilitació d'habitatges per millorar-ne l'accessibilitat.

S'han aprovat dos acords del Consell de Govern pels quals es modifiquen el Pla Estratègic de Subvencions de la Comunitat Autònoma que tenen incidència en el finançament dels serveis d'atenció a la dependència i es modifiquen els estatus de la Fundació d'Atenció i Suport a la Dependència. Val a dir que en aquest període, com ja hem indicat abans, la normativa de l'Estat promoguda durant els anys 2012 i 2013 va tenir greus efectes en el manteniment del Sistema de Protecció a la Dependència. A continuació se citen els dos acords signats en el període 2011/2018:

- Acord del Consell de Govern de 20 de maig de 2011, pel qual s'autoritza la modificació dels estatuts de la Fundació d'Atenció i Suport a la Dependència i Promoció de l'Autonomia Personal de les Illes Balears.
- Acord del Consell de Govern de 27 de maig de 2016, pel qual es modifica el Pla Estratègic de Subvencions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per a l'any 2016.

S'estableixen una sèrie de resolucions per millorar la gestió dels serveis d'atenció a la dependència i la promoció de l'autonomia de les persones:

- Resolució de la consellera de Serveis Socials i Cooperació de 24 de setembre de 2015, per la qual es modifiquen els requisits de formació dels treballadors socials per exercir les funcions d'elaboració dels programes individuals d'atenció en els procediments d'execució de la llei en matèria de dependència 39/2006.

- Resolució del director general de Dependència de 26 de novembre de 2015, per la qual es crea la Comissió de Valoració per a la Declaració de la Situació de Dependència i es deleguen les competències de l'Equip Tècnic de Valoració per a la Declaració de la Situació de Dependència.
- Resolució de la secretària general de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació de 2 de desembre de 2015, per la qual es publica l'Acord, de 30 de novembre de 2015, de modificació de l'encàrrec de gestió a la Fundació d'Atenció i Suport a la Dependència i de Promoció de l'Autonomia Personal de les Illes Balears de 14 de març de 2014.
- Resolució del conseller d'Educació i Universitat de 15 de desembre de 2015, per la qual es convoca el procediment per acreditar les competències professionals adquirides a través de l'experiència laboral o de vies no formals de formació corresponent al programa comú PC00009 del Pla Anual de Polítiques per a l'Ocupació (PAPE 2015), que poden afectar persones beneficiàries de la Llei de dependència que es trobin en procés d'inserció laboral.
- Resolució de la secretària general de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, de 10 març de 2016, per la qual es publica l'Acord, de 9 de març de 2016, d'encàrrec de gestió a la Fundació d'Atenció i Suport a la Dependència i de Promoció de l'Autonomia Personal de les Illes Balears, de diverses actuacions derivades de l'execució de la normativa vigent en matèria de serveis socials i promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
- Resolució de la consellera de Serveis Socials i Cooperació de 23 de maig de 2016, per la qual s'aprova la convocatòria de subvencions destinades a entitats privades sense ànim de lucre que desenvolupen projectes en matèria de serveis ocupacionals per a l'atenció social especialitzada a persones amb discapacitat intel·lectual greu.
- Resolució de la consellera de Serveis Socials i Cooperació, de 31 de maig de 2016, per a la convocatòria del primer concert social del servei residencial per a persones grans en situació de dependència.
- Resolució de la consellera de Serveis Socials i Cooperació de 8 de març de 2016, per la qual s'actualitzen els indicadors de referència dels serveis assistencials de la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència de les Illes Balears per a l'any 2017.

#### 7.1.4. CARACTERÍSTIQUES DEL TERRITORI I LES INSTITUCIONS

Les característiques d'insularitat i capitalitat condicionen una legislació que ha de procurar distribuir la titularitat de les competències i de les transferències de gestió entre els distints ens territorials: Govern autonòmic, consells insulars, mancomunitats i ajuntaments. Cal considerar, a més, que tal com assenyalava el títol III de l'Estatut d'Auto-

nomia de les Illes Balears a l'article 30.15, la comunitat autònoma té amb caràcter d'exclusivitat les polítiques d'atenció a les persones dependents, tot i la cooperació i els acords que es prenen a escala estatal.

Normalment, quan les decisions preses s'han de materialitzar a cada illa, s'obre un procés important de concreció i revisió de les competències respectives. És un esforç per treballar amb dades compartides i agilitzar l'intercanvi d'informació per aconseguir una comunicació intensa, constant i àgil entre totes les administracions responsables.

Va correspondre a la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació liderar les iniciatives per posar en marxa el desplegament de la LAPAD<sup>15</sup>. Des dels inicis, el Govern va manifestar el seu interès a cooperar amb els consells i els ajuntaments. A l'inici del desplegament de la llei, els esforços es varen centrar en l'organització de la mateixa administració autònoma en la qüestió. Des del 2010 fins al 2017, mitjançant el dispositiu de la XPAD, s'ha fet efectiva la transferència de les competències i del personal als municipis (o a les entitats supramunicipals), de més de 20.000 habitants. Al mateix temps, també s'han mantingut les converses i la col·laboració entre les administracions, la qual cosa ha permès el desplegament territorial de la tramitació de la Llei de dependència a la comunitat autònoma.

Des de l'inici del desplegament de la llei, els objectius plantejats fan referència a l'atenció a les persones amb dependència a l'àmbit més proper, el municipi. Per això s'estableix un conveni de col·laboració entre el Govern de les Illes Balears i els ajuntaments, segons el qual el primer posa el personal, bàsicament treballadors socials; i el segon, les dependències per a l'atenció de les persones dependents.

Amb el desenvolupament del dispositiu es pretén que els serveis socials municipals siguin el punt de referència de la dependència, per facilitar així al màxim l'accés als possibles beneficiaris i, en general, a qualsevol ciutadà que s'interessi per la Llei de dependència.

L'accés a les prestacions i als drets de la llei es fa mitjançant la cooperació entre administracions. Així, la Fundació d'Atenció a la Dependència és l'organisme responsable de l'entrada de la sol·licitud en el sistema, així com de la Proposta Individual d'Atenció (PIA). Els consells insulars són els encarregats de posar-se en contacte amb el sol·licitant o familiar cuidador per acordar i fer la valoració del nivell de dependència. D'altra banda, als municipis de menys de 20.000 habitants els treballadors socials assumeixen les funcions encomanades al PIA. Finalment, la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació és la responsable de resoldre la sol·licitud i el reconeixement de la prestació, que té validesa a tot l'Estat.

15. Les prestacions vinculades a la LAPAD no són només les de caràcter econòmic, sinó també tots aquells serveis i drets que es garanteixen a partir de l'ús de places residencials, de centres de dia o d'habitatges tutelats.

## 7.2.

### PERSONES AMB MANCA D'AUTONOMIA PERSONAL

La promulgació d'un marc legal que introdueix nous drets per a la ciutadania, com és la Llei 39/2006, necessita una revisió acurada de les variacions de la població destinatària del nou dret. La llei considera tres col·lectius en situació de dependència: les persones majors de 65 anys, les persones amb discapacitat i el grup d'edat de 0 a 3 anys. A continuació, es fa un repàs estadístic de les variacions de les persones destinatàries en funció de les característiques sociodemogràfiques.

El grup de persones majors de 65 anys constitueix un 15% del conjunt de la població de Balears i la proporció de persones de més de 85 anys representa només un 2% del total de persones residents a l'arxipèlag. Ens trobam davant un procés d'allargament de la vida de les persones residents a les Balears que condueix al manteniment de l'autonomia de les persones durant més temps, alhora que és un procés que demana noves respostes per atendre les situacions de vulnerabilitat i dependència que apareixen amb l'augment de l'edat de les persones. Aquestes dades resulten coherents si tenim en compte la distribució demogràfica de la població a Espanya i a les Illes Balears els darrers 30 anys.. (Vegeu l'apartat 1 d'aquest capítol).

En canvi, les persones més joves que tenen edats compreses entre els 0 i els 4 anys el 2017 suposen un 0,05% del total de població a les Balears. Aquesta dada

reflecteix la baixa taxa de fecunditat que caracteritza Espanya.

El repàs de la variació demogràfica que es produeix entre la població esmentada fins ara permet conèixer la variació de la població de gent gran susceptible de sol·licitar la valoració de dependència i els dispositius de protecció social o les prestacions corresponents.

#### 7.2.1. L'ATENCIÓ A LES PERSONES GRANS

L'envelliment progressiu de la població provoca que el grup d'edat majoritari amb necessitats de cura personal sigui el de persones de més de 65 anys. El tram d'edat que requereix més atenció és el de persones més grans de 85 anys, en especial les dones. En termes generals la població a Espanya ha disminuït en el període 2010-2017; l'any 2010 la població total va arribar als 47.021.031 habitants i el 2017 aquest nombre era de 46.572.132 (INE, 2018). Proporcionalment, les persones de més de 65 representaven un 16,9% de la població el 2010, i el 2017, un 18,8% del total.

La taxa d'envelliment, doncs, se situa gairebé en un 19% el 2017, dues dècimes més que set anys abans. A les Illes Balears, la taxa d'envelliment és lleugerament inferior (15%), ja que d'1.115.999 habitants, 171.103 tenen més de 65 anys. Resulta significatiu tenir en compte que si bé la població total a les Balears s'ha reduït en gairebé 50.000 persones des del 2010, la població de més de 65 anys ha augmentat en més de 16.000 persones. Cal tenir present en aquestes tendències

el creixement constant del grup d'edat de persones d'edat avançada i el descens de la població global a causa de la inversió de la tendència migratòria a partir del 2010. Això vol dir que Espanya, a partir d'aquest moment, s'ha convertit en territori emigratori; és a dir, que el nombre de persones que parteix a un altre país és superior al nombre de persones nouvingudes.

Un dels efectes de l'envelliment de la població és la importància creixent del sector de població de persones majors de 75 anys, que representa un 7% de la població total. A més, percentualment és rellevant, però en els darrers vuit anys s'ha mantingut constant. A les Balears, aquest grup d'edat passa de representar un 6,7% de la població total el 2010 a un 7% el 2017. En el conjunt d'Espanya, aquests percentatges són d'un 8,6% i un 9,8%, respectivament (INE, 2018).

Pel que fa a la distribució per sexes de les persones majors de 65 anys, es pot parlar de feminització de la vellesa. Aquest fet és evident en tenir present l'esperança de vida per als dos sexes. A Espanya, l'esperança de vida en néixer és de 80,3 anys per als homes i de 85,8 anys per a les dones. La distribució de persones més grans de 65 anys per al 2017 indica que a Espanya hi ha més dones que homes, amb una diferència de gairebé un milió de dones (concretament 872.974), respecte a un total de gairebé nou milions de persones que tenen més de 65 anys i d'aquestes un 16% tenen més de 85 anys. A les Balears, aquesta diferència és de gairebé 20.000 dones més que homes, respecte a un total de 171.148 de persones més grans de 65 anys. Aquestes diferències entre els que

tenen més de 85 anys són més grans, ja que per a Espanya i les Balears les dones representen més del doble d'homes en aquest tram d'edat. La proporció de dones de més de 85 anys és d'un 68%, mentre que la proporció de dones respecte al total d'ambdós gèneres per a les persones de més de 65 anys és de 56%.

La taxa d'envelliment indica la proporció de persones més grans de 65 anys respecte al total de població. Aquesta taxa a Espanya el 2017 és de 19%, i la proporció és superior per a les dones (21,3%) respecte als homes (16,8%). A les Illes Balears aquestes taxes són inferiors: la taxa de les dones és d'un 17%, i la dels homes, de 13,6%, tot i que presenten un lleuger augment respecte a les dades del 2010. En termes generals, aquesta taxa sempre és superior en el cas de les dones, excepte per al municipi de Lloret de Vistalegre, a Mallorca (que presenta una taxa idèntica per a homes i dones de 18%), i per als municipis des Mercadal i Sant Lluís, a Menorca, que presenten respectivament la mateixa taxa per a homes i dones del 16% i el 17%. Totes les Illes presenten una taxa d'envelliment superior per a les dones que per als homes. Concretament, Mallorca i Menorca s'assemblen molt, tenen una taxa d'envelliment de les dones d'un 17% (respecte d'una taxa total de 16,3% a Menorca i de 15,8% a Mallorca). D'altra banda, Eivissa i Formentera tenen una població més jove, amb una taxa d'envelliment per a les dones d'un 13% per a ambdues illes respecte a una proporció d'homes i dones de 12%.

Per municipis, a Mallorca, les comarques que presenten taxes d'envelliment

superiors a un 20% –sempre és superior la femenina– són el Pla de Mallorca (Llubí, Maria de la Salut, Montuïri, Petra, Sant Joan i Ariany); el Llevant (Artà), i la serra de Tramuntana (Banyalbufar, Escorca, Estellencs i Fornalutx), i es Raiguer (Búger). En canvi, a Menorca, Eivissa i Formentera no hi ha cap municipi que tengui una taxa d'envelliment superior al 20%.

En referència a la proporció de persones de més de 85 anys respecte a la població total, en dones és sempre superior a causa de la seva major esperança de vida. A Espanya, la proporció de dones de més de 85 anys és d'un 4%, el doble que en els homes, i a les Illes Balears aquesta proporció és inferior, de 2,9%, superior al doble que els homes. La distribució concreta per illes i zones és semblant a les proporcions esmentades. Això és: sempre més elevada per a les dones en qualsevol tram d'edat a partir dels 65 anys i amb diferències més acusades a partir dels 85 anys.

### 7.2.2. PERSONES EN SITUACIÓ DE DISCAPACITAT

La proporció de persones en situació de discapacitat reconeguda superior al 33% a les Illes Balears el 2015 fou de 6,8% (Direcció General de Dependència). Es tracta concretament de 74.593 persones en situació de discapacitat física, sensorial o intel·lectual, que presenten una disminució de 3.959 persones respecte a l'any 2010. Caldria explicar, mitjançant un estudi exhaustiu capaç d'envolucrar els professionals que treballen en aquest àmbit i que anés adreçat a una mostra

significativa d'aquesta població, quines són les causes concretes d'aquesta disminució del reconeixement de la situació de dependència de gairebé 4.000 persones en aquest període de temps.

Pel que fa a l'edat de les persones en situació de discapacitat i dependència, val a dir que un 37,9% són persones adultes (18-64 anys), un 28,8% tenen 65 i més anys i, entre les persones menors, un 3,7% tenen entre 7 i 17 anys i un 0,9% tenen 6 anys o menys (Direcció General de Dependència).

### 7.2.3. MENORS EN SITUACIÓ DE DEPENDÈNCIA

En la distribució per sexes dels menors de fins a 4 anys, així com a la resta de població d'infants i joves, és lleugerament superior la presència de nins. El padró de 2017 a les Balears registra un total de 27.703 nins en aquest grup d'edat, mentre que el de nines arriba a 26.416. Les dades de nins per a Espanya són superiors a les de nines, amb 1.090.909 nins i 1.027.830 nines.

Els serveis destinats a l'atenció a la dependència per a infants es concreten en dos tipus de dispositius: en primer lloc l'equip de valoració de la situació de discapacitat dels infants menors de 3 anys, i, en segon lloc, els programes d'atenció primerenca, entesa com un conjunt d'actuacions urgents basat en la prevenció i que consisteix en accions de detecció, diagnòstic i intervenció terapèutica de caràcter interdisciplinari. En el segon cas, el rang d'edat d'atenció s'estén des del naixement fins als 6 anys.

#### 7.2.4. FAMILIARS CUIDADORS

La feina que fan els familiars cuidadors de les persones en situació de dependència és molt important i s'ha de tenir en compte com a eix central de l'organització de la vida diària de les famílies amb persones en situació de dependència. La dedicació a tasques de cura d'alguna persona en situació de dependència té repercussions laborals, familiars i personals de la persona cuidadora.

En la història recent de l'aplicació de la Llei de dependència cal destacar les retallades que el Govern de l'Estat va aplicar el 2012 a aquesta llei que s'elevaren als 283 milions en els pressuposts. Aquesta restricció en el finançament va tenir greus repercussions en el pagament dels cuidadors familiars, que es varen reduir un 15%.

L'aplicació d'aquestes mesures varen provocar tres conseqüències principals. La primera consisteix en una davallada en el nombre de cuidadors no professionals fomentant una atenció a les persones dependents fet majoritàriament per la xarxa de servei públic, tot i que de manera insuficient per atendre totes les persones. La segona conseqüència és la detecció d'un augment del copagament, ja que es té en compte el nivell de patrimoni de les persones i no només la renda. En tercer lloc, hi ha un efecte en l'aplicació temporal de les mesures; és a dir, es permet que el període d'espera que les persones amb dret reconegut han d'esperar per rebre una prestació passi dels sis mesos als dos anys.

El recull i l'anàlisi de dades en relació amb la implementació de la LAPAD té en aquests moments una importància gran per a l'Administració pública, per a les entitats del tercer sector i per als ciutadans. Per afavorir els criteris de control, de transparència, de planificació i d'accés als recursos, cal una metodologia de seguiment homogeneïtzada, de manera que l'Administració pública disposi d'indicadors que generin dades comparables i integrades a fi d'enriquir el coneixement de l'estat de la qüestió.

Cal tenir en compte, per tant, que la dona no només es trobarà més sovint com a cuidadora del cònjuge, sinó que aquest, en morir abans, no podrà exercir el rol de cuidador de la dona. Les dones tenen més anys de vida amb alguna patologia i han de cercar el suport a la xarxa familiar, i el pes principal recau sobre altres dones de la família.

Concretament, les persones que formen part del conveni especial de cuidadors no professionals de persones en situació de dependència el 2017 a les Balears arriba a un total de 1.123 persones. Per sexes, la proporció de dones que fan de curadores és molt superior a la dels homes, les primeres suposen més d'un 90% i els homes només un 5%.

A banda de factors sociodemogràfics com l'edat i el sexe de la persona cuidadora, hi ha aspectes estructurals que també afecten la disponibilitat familiar per atendre la dependència. Aquests factors són el canvi de les modalitats de les estructures familiars, les exigències creixents del mercat de treball, la dispersió

geogràfica dels familiars propers i els costos econòmics que comporta l'atenció a la dependència.

Aquesta situació i les circumstàncies que genera són factors que l'Administració haurà de considerar en el futur, no només des de la recollida de dades o el reconeixement de les diverses contingències, sinó també en l'aplicació de criteris normatius o legals que ajudin directament els familiars cuidadors. En aquest sentit, la Secretaria General de Política Social i Consum del Govern central ha plantejat un acord amb el Consell Territorial del SAAD que estableix els criteris comuns d'acreditació en matèria de formació i informació de cuidadors no professionals.

fa a les dades del conjunt de l'Estat, les persones beneficiàries del servei amb dret a prestacions el 2017 s'han reduït gairebé en mig milió (954.831) respecte al 2010 (1.482.579). (Vegeu els quadres [AIII-109](#) i [AIII-110](#)).

Tot i que la proporció de sol·licitants de les Balears només suposa un 1,6% del total de persones incloses al SAAD a tot l'Estat, el nombre de persones que sol·liciten algun tipus de prestació el 2017 és de 27.549, la qual cosa representa un augment del 8% de sol·licituds respecte al 2016 a les Balears i un 5% en el conjunt d'Espanya.

La previsió de població amb algun grau de dependència a les Illes Balears assenyalava un col·lectiu de 48.835 persones, de les quals 24.734 tindrien més de 65 anys.

## 7.3.

### DESPLEGAMENT DEL SAAD A LES ILLES BALEARS

#### 7.3.1. POBLACIÓ BENEFICIÀRIA DEL SAAD

El 2017 s'han fet deu anys de rodatge de l'entrada en el sistema de persones dependents. Val a dir que si bé en els primers anys entraren persones en situació de grau sever en el primer nivell, inicialment va augmentar ràpidament la població atesa, però no s'ha mantingut al llarg dels anys, al contrari, s'ha reduït. Fins al 2010 les persones incorporades al sistema a les Illes Balears arribaren a les 23.100, i l'any 2017 el nombre de persones beneficiàries del SAAD amb dret a prestació s'ha reduït fins a les 20.370 persones. Pel que

#### 7.3.1.1. Sol·licituds

El nombre de sol·licituds incorporades al sistema el 2017 respecte al 2016 ha estat de 2.370 persones. Per sexes, les dones en signen 1.476 i els homes 1.002; en percentatge, les dones representen un 62% del total, i els homes, un 38%.

La distribució segons gènere presenta uns valors semblants a Menorca (36%) i Mallorca (37,7%) en el cas dels homes i per a les dones de 64% i 62,3% respectivament. A Formentera, la proporció és superior per als homes (46,4%) i més baixa en les dones (53,6%), respecte de Menorca i Mallorca, i Eivissa registra una distribució semblant a la de Formentera, amb una proporció de 41,2%

per als homes i de 58,8% per a les dones. (Vegeu el quadre [AIII-111](#)).

Si tenim en compte les sol·licituds registrades i actualitzades fins al 2017 a les Balears, s'ha arribat a un volum de 27.549 sol·licituds. Per Illes, un 80,8% de les sol·licituds s'han fet a Mallorca, un 10% a Menorca, un 8,6% a Eivissa i un 0,5% a Formentera.

D'altra banda, la situació de dependència entre el nombre de sol·licituds registrades fins al 2017 i la població total a les Balears se situa en un 2,5%. En tots els casos i per illes, les dones registren un percentatge major de sol·licituds.

Aquesta situació de dependència respecte a la resta de comunitats autònomes indica que les Illes Balears registren un percentatge de sol·licituds en relació amb el total de la població inferior a la resta de regions. Percentualment, només se situen per sota el País Valencià, Canàries, Ceuta i Melilla.

En relació amb el conjunt de l'Estat, el nombre de sol·licituds del 2017 ha arribat a 1.711.379, la qual cosa representa un augment de 89.176 sol·licituds respecte a l'any anterior, segons les dades del SAAD-IMSERSO. El gener del 2017, el pes percentual de les sol·licituds de les Illes Balears respecte del total era d'un 7,9%, assolint un percentatge de 8,7% el mes de desembre. Per tant, es veu un augment lleu i progressiu en les noves sol·licituds.

Per edats, el grup de les persones de més de 65 anys des de l'inici del desplegament de la llei registra 20.004 sol·licituds, una

quantitat que suposa un 72,6% del total de sol·licituds (27.549) en el període 2007-2017. Entre les persones de més de 65 anys, un 69,3% de les sol·licituds correspon a les persones del tram d'edat de 80 anys o més. Per tant, podem establir, sense gaire sorpresa, que les situacions de dependència es concentren a mesura que augmenta l'edat de les persones. Per al conjunt d'Espanya, la distribució per edats és semblant, es registra un augment de les persones beneficiàries amb l'augment de l'edat i s'assoleixen un total de 954.831 sol·licituds per al conjunt de l'Estat. (Vegeu el quadre [AIII-112](#)).

El valor total de situacions acumulades és de 61.624 i es manté la tendència en el nombre de sol·licituds anuals, amb un augment progressiu entorn d'un 5% de sol·licituds des del 2014, i amb augments lleugerament més importants el 2016 (7,45%) i el 2017 (10,40%). Aquesta progressió ha de permetre al sistema d'atenció a la dependència marcar els criteris de gestió necessaris per fer front a un volum de demanda que tendeix a l'estabilització en relació amb el desplegament de la llei iniciat el 2007. (Vegeu el quadre [AIII-113](#)).

### 7.3.1.2. Valoracions

Quant a les valoracions, el 2017 se n'han fet 9.291. Val a dir que respecte al 2014 gairebé s'han duplicat, any en què se'n varen fer 4.168. Per illes, l'any 2017 Mallorca en registra la major part (7.851, la qual cosa representa un 84,5%); Menorca, 721 (7,8%); Eivissa, 661 (7,1%), i Formentera, 58 (0,6%). (Vegeu el quadre [AIII-114](#)).

En dades absolutes, l'any 2016 es varen fer 2.699 valoracions menys. Tot i així, percentualment el 2017 es manté la mateixa distribució per a cada territori.

### 7.3.1.3. Dictàmens

Els dictàmens emesos a partir de les valoracions i que es tradueixen administrativament en la resolució corresponent són de 21.483 el 2017. (Vegeu el quadre [AIII-115](#)).

L'evolució dels dictàmens emesos presenta un valor més elevat respecte a una davallada progressiva en el període 2013-2016.

La diferència en relació amb el nombre de valoracions ve de l'esforç en el procés de normalització i regularització de totes les sol·licituds. Això comporta les pendents, les resolucions de passarel·la amb dret i les revisions. Així mateix, cal considerar la possibilitat que tenen els ciutadans de presentar la sol·licitud malgrat que, una vegada s'ha fet la valoració, el dictamen i la resolució, aquesta pugui preveure un grau i un nivell que s'aplica progressivament en funció del calendari de prestacions establert.

Per illes, a totes excepte a Menorca el 2017 ha augmentat el nombre de dictàmens respecte al període 2014-2016, i continua un creixement que es manté des de l'any 2014. Per al cas de Mallorca destaca que el nombre de dictàmens el 2017 gairebé s'ha doblat respecte a l'any anterior. Si tenim en compte l'estabilització del nombre de les sol·licituds, s'entén l'esforç que ha calgut per regularitzar la capacitat executiva del sistema en la tramitació. S'observa que els dictàmens acumulats des de l'inici

d'aplicació del sistema assoleix els 54.758. (Vegeu el quadre [AIII-116](#)).

Els dictàmens resolts incorporen la valoració del grau de dependència del sol·licitant. L'any 2017 mostra una quantitat superior en cada grau i nivell de dependència. Val a dir, però, que és l'any 2017 en què es detecta una consolidació dels dictàmens resolts després d'un descens en el període 2013-2016. El total de persones beneficiàries amb dret a prestació per al conjunt de les Balears és de 20.955 persones. Si tenim en compte el total de persones valorades segons grau, les dades diuen que un 27,5% de les persones valorades són de grau III, un 38,7% de grau II, un 31,4% de grau I i un 2,5% són sense grau. (Vegeu el quadre [AIII-117](#)).

### 7.3.1.4. Programes Individuals d'Atenció (PIA). Prestacions reconegudes 2017

El 2017 s'han plantejat 18.685 resolucions amb prestació reconeguda, 4.021 més que l'any 2017. Per illes, a Mallorca n'hi corresponen 14.854 (79,5%); a Menorca, 1.852 (10,9%); a Eivissa, 1.861 (10%), i a Formentera, 118 (0,6%). (Vegeu el quadre [AIII-118](#)).

D'altra banda i des de la posada en marxa de la Llei de dependència, els beneficiaris d'actius amb prestació reconeguda a les Illes Balears arriba a un nombre total de 18.861 persones receptors. Els serveis més comuns són les prestacions econòmiques per a cures a l'entorn familiar, amb 11.375 PIA (60,3%). La segona prestació és la de serveis d'atenció residencial, amb 2.355

resolucions (12,5%). Venen a continuació els serveis dels centres de dia i nit, i les prestacions econòmiques vinculades a serveis, que mantenen percentatges d'un 5,7% i un 4,3%, respectivament. (Vegeu el quadre [AIII-119](#)).

Per illes, Mallorca té 14.854 persones beneficiàries, una quantitat que representa un 79,5% de les persones amb dret a prestació. A Formentera, hi ha 118 persones beneficiàries amb dret a prestació; a Menorca, 1.883, i a Eivissa, 2.006.

En euros, les prestacions concedides en termes generals; és a dir, les nòmines mensuals per als beneficiaris sense especificar grau i nivell, arriben als 33.878.939,08 euros anuals, una quantitat superior als 29.524.136,44 euros de l'any anterior. Per tant, l'augment de nòmines mensuals és important i incrementa de manera considerable la despesa de l'Administració pública. Tot i això, en anys anteriors havia estat superior, ja que s'havia patit una davallada el 2013 a causa de les restriccions pressupostàries estructurals lligades als plans d'austeritat que varen afectar tots els serveis públics de les Balears i del conjunt de l'Estat.

El nombre total de nòmines ha estat de 136.447, que corresponen a una mitjana d'11.370 beneficiaris mensuals. La mitjana de l'import de les nòmines mensuals és de 248,29, menys de la meitat que la mitjana de 2010. (Vegeu el quadre [AIII-120](#)).

Aquí apareix un dels reptes pendents en l'aplicació de la llei a les Illes Balears des dels inicis el 2008, ja que després de deu anys de funcionament del sistema no s'han aconseguit encara estabilitzar les

prestacions. En els anys que venen s'ha de prestar atenció especial a fer efectives les diferents situacions de dependència i assolir uns nivells de finançament capaços de respondre a totes les fases del procés en el seu conjunt.

### **7.3.1.5. Evolució de la dependència segons graus**

Cal recordar que la Llei 39/2006 i el desenvolupament normatiu posterior preveuen que el procés de resolució de la prestació passi per fases diverses de tramitació. En aquest procés de reconeixement de la dependència es poden considerar quatre grans fases amb característiques pròpies, de les quals es poden quantificar els efectius. En concret, parlem del registre de les sol·licituds, de la valoració tècnica, del dictamen i la resolució corresponent i de l'acord entre usuaris i Administració en relació amb el Pla Individual d'Atenció.

És important quantificar els efectius de cada fase per observar l'eficàcia de la gestió de desplegament i també saber com repercuteix en cada fase l'evolució de la demanda. El 2017, per a les tres primeres fases, hi va haver un augment de la tramitació que confirmava l'esforç de normalització del procediment administratiu per agilitzar al màxim les respostes a cada fase i procurar reduir a un temps raonable la gestió de cada expedient. L'any 2017, tot i que temporalment es tracta d'una fase mitjana d'aplicació del procés, encara es detecten situacions en què és necessari absorbir l'impacte de la demanda generada per la implantació de la llei, ja que el 2017, com l'any 2009, encara s'han detec-

tat més valoracions que sol·licituds s'han registrat. Les dades del 2016 presenten la distribució següent: 4.592 sol·licituds, 6.593 valoracions i 7.015 dictàmens. El 2017 aquesta tendència és similar, ja que el nombre de valoracions és superior a les sol·licituds, i s'incorporen més dictàmens que l'any anterior: sol·licituds, 6.407; valoracions, 9.291; dictàmens, 9.209. (Vegeu el quadre [AIII-121](#)).

Quant a l'evolució d'aplicació de la llei, sembla que els anys 2016 i 2017 el sistema s'estabilitza de nou després d'un període d'estancament entre el 2013 i el 2015. En canvi, l'any 2010 es registraven dades superiors pel que fa a sol·licituds, valoracions i dictàmens, de les que s'han registrat el 2017.

Pel que fa a la situació de dependència segons grau, el total de dictàmens recollits fins al 2017 és de 21.483. D'aquest total, un 38,7% dels dictàmens corresponen al grau II de dependència severa i al grau III de gran dependència (27,5%). El 31,4% restant correspon als casos de dependència de grau I, i un 2,5% són casos sense grau de dependència.

## 7.4.

### PLACES DEL CATÀLEG DELS SERVEIS DE DEPENDÈNCIA I PROMOCIÓ DE L'AUTONOMIA

Una vegada més hem de subratllar que el desenvolupament de la Llei 39/2006, especialment de l'article 14 i següents,

comporta que les administracions públiques tinguin a disposició dels ciutadans amb dret reconegut de situació de dependència les prestacions necessàries per atendre tant la promoció de l'autonomia com l'atenció a la dependència. La naturalesa de les prestacions pot tenir caràcter de serveis o econòmic. Així mateix, la llei en planteja de prioritaris i explícita que "es prestaran a través de l'oferta pública de la Xarxa de Serveis Socials per les comunitats autònomes respectives mitjançant centres i serveis públics o privats concertats i degudament acreditats".

Els titulars de les places poden ser les entitats municipals, els consells insulars, les entitats associatives de l'anomenat tercer sector i la Fundació Balear de la Dependència-Direcció General d'Atenció a la Dependència (FBD/DGAD). En total, gestionen 83 serveis, especialment residències i centres de dia.

Per a l'any 2017 es posen en marxa recursos per a persones amb dependència que no s'havien incorporat abans a la Xarxa de Serveis i es consolida la presència d'altres dispositius. Concretament, s'incorpora la teleassistència domiciliària, la consolidació del servei d'ajuda a domicili i l'inici d'un programa de promoció de l'autonomia personal.

El catàleg també inclou diferents tipus de prestacions econòmiques que s'estructuren en tres tipus diferents: les prestacions no contributives; les prestacions destinades a les persones en situació de minusvalidesa, i altres tipus d'ajuts o subvencions com poden ser els programes d'estades temporals.

Les prestacions no contributives (PNC) es concreten en: prestacions d'invalidesa, de jubilació i com a complements de pensió per al lloguer d'un habitatge destinat a titulars d'una PNC (per un import de 525 euros). A partir del 2017 les PNC han experimentat una revalorització d'un 0,25% i han assolit una quantia anual de 5.178,60 euros.

El nombre total de prestacions rebudes l'any 2017 per part de la població destinatària d'aquests serveis és de 18.861. La distribució segons tipus de servei presenta una concentració rellevant al servei de prestació per a cures a l'entorn familiar (60%), i en una proporció inferior per als serveis d'atenció residencial (12%), la promoció de l'autonomia (8%), la teleassistència (7%), als centres de dia i nit (6%), les prestacions econòmiques vinculades al servei (4%) i les ajudes a domicili (3%).

Per illes, Mallorca és beneficiària d'un 79% de recursos; Menorca, d'un 10%; Eivissa, d'un 10%, i Formentera, d'un 1%.

El Govern de les Illes Balears ha disposat el 2017 de 3.231 places residencials i de centre de dia per a majors de 65 anys de la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència, quantitat idèntica a la registrada el 2016. A continuació s'especifiquen les dades sobre les places disponibles en el catàleg de serveis de dependència i promoció de l'autonomia, que inclou tant les places públiques com privades:

- El nombre de places residencials de centres de dia per a majors de 65 anys arriba a les 3.231. Per Illes, Mallorca té

2.538 places, Menorca té 371 places, a Eivissa es registren 296 places i Formentera disposa de 26 places. (Vegeu el quadre AIII-122).

En definitiva, sembla rellevant tenir en compte que és essencial la capacitat d'una societat per gestionar les noves necessitats de la població. En aquest cas, es tracta d'una necessitat vital, com és la cura i l'atenció de les persones en situació de dependència. Per tant, per fer front a l'allargament de la vida i a la millora de les condicions de vida de les persones, així com de l'envelliment progressiu de la població, tindrem com a repte, en tant que societat avançada, el manteniment i la millora dels serveis públics d'atenció a les situacions de dependència. Només així es podrà garantir que la població en el seu conjunt gaudeixi de la capacitat d'accedir de manera igualitària als serveis destinats a la cura i la promoció de l'autonomia de les persones per continuar construint una societat més justa.